

REFORMA DO JUDICIÁRIO

REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO*

Márcio Thomaz Bastos

RESUMO

Ressalta a importância da criação do Superior Tribunal de Justiça, instituído pela Constituição de 1988 com a missão de ser o guardião do Direito federal comum, e dos tribunais regionais federais, com o intuito de se evitar a concentração de competências jurisdicionais em uma só Corte de difícil acesso, viabilizando, assim, o controle difuso da constitucionalidade.

Tece comentários a respeito da Emenda Constitucional n. 29/2000, em curso no Senado Federal, ao defini-la como uma tentativa de desfiguração da Lei Magna e assinala que, equivocadamente, passou a ser designada como “Reforma do Judiciário”, após ter sofrido várias alterações durante o tumultuado período de sua tramitação.

Assevera que o poder soberano do povo não decorre da Constituição, precede-a e a instaura. Segundo o autor, as assembleias constituintes são momentos mágicos em que os povos estabelecem seu pacto de convivência e traçam os rumos de sua história futura.

Ao final, assegura que a reforma do Poder Judiciário, por meio da modernização da administração da Justiça, é um assunto atinente ao conjunto da sociedade por ser considerado patrimônio direto e inalienável da cidadania.

PALAVRAS-CHAVE

Reforma do Judiciário; administração da Justiça – modernização; Constituinte de 1988; Emenda Constitucional n. 29/2000.

* Conferência inaugural proferida no “Seminário sobre a Reforma do Judiciário”, realizado pelo Centro de Estudos Judiciários, nos dias 24 e 25 de fevereiro de 2003, no auditório do Superior Tribunal de Justiça, Brasília-DF.

Ao considerar, num primeiro e sumário exame, o cenário em que se inscreve esse tema, diante de sua magnitude, abandonam-me as forças. A tarefa reclama atributos que dificilmente se encontram num único e solitário indivíduo. Em primeiro lugar, são necessários o conhecimento dos cientistas do Direito, sejam sociólogos ou dogmáticos, e a experiência tanto dos seus operadores (juizes, membros do Ministério Público, advogados, defensores públicos, advogados públicos, delegados de polícia, agentes policiais, peritos judiciais e extrajudiciais, serventuários e oficiais de justiça, notários e registradores públicos) quanto dos seus usuários (a administração pública e aquilo que podemos incluir sob a rubrica da cidadania: pessoas naturais – trabalhadores, chefes de família, adultos, crianças e adolescentes, gente que se pauta pela mais estrita obediência às leis e aqueles que incidentalmente ou habitualmente arrostaram as normas da convivência ou sofreram sanção legal – e pessoas jurídicas: associações as mais diversas, entidades de bairro, entidades culturais, esportivas e filantrópicas, organizações não-governamentais, empresas, bancos, sociedades da indústria e dos serviços). A tarefa reclama, em seguida, a labilidade dos repórteres, para que possamos sumular todas as propostas, das mais diversas origens, que têm versado sobre essas questões. Por último, a prudência do político, que busca englobar todas essas facetas sob um olhar abrangente, iluminado pelo interesse público.

Basta, pois, um ligeiro inventário para que, ao ousarmos ultrapassar esse pórtico, o façamos como quem visita um templo: os pés descalços, o fôlego suspenso e a alma limpa. Movo-me dentro dele, buscando apreender todos os seus ângulos, mas não tenho a pretensão de que minha perspectiva seja a única possível.

Carente de tais e tantos atributos, busco na história das nossas instituições jurídicas recentes – nomeadamente a partir da Constituinte de 1987/1988 – um ponto comum de apoio, a janela que nos ofereça, se não o retrato objetivo, o panorama que unifica nossas vivências.

Este, afortunadamente, é um local privilegiado para tal abordagem: o Superior Tribunal de Justiça – uma das mais felizes contribuições do Constituinte para o aperfeiçoamento das nossas instituições jurídicas. Ele

representa uma síntese de tudo aquilo que, antes de 1987, se discutia como a “crise do Supremo Tribunal Federal”. É como se, nesta Casa, em seus pilares, condensassem os princípios que, inspirando a Constituição brasileira, norteiam por um lado seus intérpretes, e, por outro, o Constituinte derivado.

Peço emprestadas as palavras do eminente Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, em palestra proferida no dia 29 de setembro de 1988, durante ciclo de estudos sobre o Poder Judiciário e a nova Constituição, patrocinado pela Associação dos Advogados de São Paulo: *Devo falar-lhes a respeito do Superior Tribunal de Justiça, que, instituído pelo constituinte de 1988, será, no Estado Federal brasileiro, o guardião do Direito federal comum, assim fazendo as vezes do Supremo Tribunal Federal, que será o guardião da Constituição. Esse Tribunal, que tem sabor de novidade, foi, entretanto, imaginado há mais de 20 anos por eminentes juristas do país.* E prossegue: *Em 1965 teve lugar, na Fundação Getúlio Vargas, uma mesa-redonda, presidida pelo Ministro Themístocles Brandão Cavalcanti e integrada pelos seguintes juristas brasileiros: Caio Tácito, Lamy Filho, Flávio Bauer Novelli, Miguel Seabra Fagundes, Alcino de Paula Salazar, Caio Mário da Silva Pereira, José Frederico Marques, Gilberto de Ulhoa Canto, Levy Fernandes Carneiro, Mário Pessoa e Miguel Reale. Preconizaram esses eminentes juristas, então, um tribunal que fizesse as vezes do Supremo Tribunal, vale dizer, de um tribunal para julgamento de recursos extraordinários relativos ao Direito federal comum (...) Decidiu-se, sem maior dificuldade, pela criação de um novo tribunal. As divergências sobre a sua natureza e o número de tribunais, que a princípio suscitaram debates, pouco a pouco se encaminham por uma solução que mereceu afinal o assentimento de todos. Seria criado um único tribunal que teria uma função eminente sobre matéria que não tivesse, com especificidade, natureza constitucional, ao mesmo tempo que teria a tarefa de apreciar os mandados de segurança e habeas corpus originários, os contra atos dos Ministros de Estado e os recursos ordinários das decisões denegatórias em última instância federal ou dos Estados. Assim, também, os recursos extraordinários fundados exclusivamente na lei federal seriam encaminhados a esse novo Tribunal, aliviando o Supremo*

Foi sábio, (...), o Constituinte de 1988 ao estabelecer um número mínimo de magistrados no Superior Tribunal de Justiça, instalando na via infraconstitucional o meio para sua adequação às necessidades do tempo. Embora tenha ocorrido um alargamento do Direito Constitucional e do conteúdo das constituições e inexistia critério seguro, hoje em dia, para dizer-se o que é matéria constitucional, deve-se evitar não apenas a inserção, em lei magna, daquilo que sem incômodo pode encartar-se em lei ordinária, mas, igualmente, de emenda que afronta princípios constitucionais.

*Tribunal de uma sobrecarga*¹. Assinala ainda o Ministro Carlos Velloso que, já no ano de 1963, pouco antes da referida mesa-redonda, o Prof. José Afonso da Silva, em tese de concurso para obtenção da cátedra de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, propugnou a criação de um Superior Tribunal de Justiça tal como viria a ser criado pelo Constituinte de 1988.

Por quais razões estamos autorizados a afirmar que o Superior Tribunal de Justiça representa a síntese dos princípios de 1988? Primeiramente, por sua natureza inovadora: contra os desejos de que tudo continuasse como estava, consagrou-se essa idéia por ser a melhor, por ser a que naturalmente se impunha dada a natureza da prestação jurisdicional como dever do Estado. Em segundo lugar, porque está clara, em seu nascedouro, a intenção política de se evitarem os monopólios e gargalos jurisdicionais. Ao invés de se concentrarem numa só Corte de difícil acesso, distribuem-se as competências jurisdicionais por vários órgãos. A criação do STJ e dos tribunais regionais federais representa, acima de tudo, a reafirmação do controle difuso de constitucionalidade e de legalidade, na contramão das tendências concentradoras.

Afastou-se, na Constituinte, a tentação de cercear os pleitos mediante a criação de óbices aos direitos naturais dos postulantes. Não é que ela não se tivesse apresentado, nem que não se propusessem fórmulas com tais propósitos, como registrou com perfeita acuidade o saudoso Evandro Lins e Silva, a par de tantos outros estudiosos: assumiu-se, em contrário, uma clara posição política, também refletida no art. 104 da Constituição, segundo o qual *O Superior Tribunal de Justiça compõe-se de, no mínimo, trinta e três juízes*. Dizia, no texto já referido, o Ministro Carlos Velloso: *Compõe-se o Superior Tribunal de Justiça de, no mínimo, 33 ministros. Já há quem diga que 33 ministros serão poucos para a carga reservada ao STJ. Já há quem afirme que esse número crescerá, no Congresso. Pessoalmente, acho que devemos começar com o número mínimo de 33 membros. Se se tornar necessário, então que se peça o aumento do número de juízes*. Na mesma linha a observação do eminente Ministro José Carlos Moreira Alves: *É evidente que, após a instalação do Superior Tribunal de Justiça, não irá demorar-se muito a impor-se a necessidade do aumento substancial e progressivo desse número de magistrados, bastando atentar para a circunstância de que as Cortes de Cassação, com atribuições mais restritas do que as conferidas a ele, têm, não dezenas de membros, mas centenas deles...*².

Quanto à eficácia das decisões de inconstitucionalidade, seja na via difusa, seja na via concentrada, também clara e evidente fôra a vontade constituinte manifestada no inc. X do art. 52 da Constituição Federal, o qual sublinha as prerrogativas do Congresso Nacional como única e soberana fonte do Direito normado. Segundo essa disposição, apenas ao Senado Federal, e não a órgãos jurisdicionais, por mais elevada que seja a sua hierarquia, cabe *suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal*. Em outras palavras: é ao Senado Federal, e não à Suprema Corte, que compete conferir efeito vinculante às decisões finais de inconstitucionalidade.

Foi sábio, portanto, o Constituinte de 1988 ao estabelecer um número mínimo de magistrados no Superior Tribunal de Justiça, instalando na via infraconstitucional o meio para sua adequação às necessidades do tempo. Embora tenha ocorrido um alar-

gamento do Direito Constitucional e do conteúdo das constituições e inexistia critério seguro, hoje em dia, para dizer-se o que é matéria constitucional, deve-se evitar não apenas a inserção, em lei magna, daquilo que sem incômodo pode encartar-se em lei ordinária, mas, igualmente, de emenda que afronta princípios constitucionais.

Esse é preceito da metodologia jurídica que, no Brasil, infelizmente, não se tem observado. Mal saída do berço, passou a Constituição de 1988, pela via das emendas, a sofrer o que, em grande parte, se pode considerar como uma restauração, o embate de teses incompatíveis com seus princípios, algumas delas vigentes no regime anterior e derrotadas no Congresso Constituinte. Havendo tomado a iniciativa do que designaram como "reformas", os governos pós-constitucionais, principalmente o que findou em 31 de dezembro de 2002, deixaram de apresentar qualquer proposta de emenda constitucional abrangente da administração da Justiça.

Ressurge agora, sob a forma da Emenda Constitucional n. 29, de 2000, em curso no Senado Federal, uma tentativa de desfiguração da Lei Magna que um tanto equivocadamente passou-se a designar como "Reforma do Judiciário". Compreende ela o conjunto de propostas, de várias e autônomas extrações, de diversas origens e patrocínios, que durante os últimos onze anos, por meio de muitas controvertidas e contraditórias fases, tomaram carona numa proposta de emenda constitucional que não tinha essa ambição: a PEC n. 96, de 1992, de autoria do valoroso deputado Hélio Bicudo.

Tal como apresentada por seu autor, a PEC n. 96/92 postulava a extinção da Justiça Federal de primeiro grau, da Justiça Militar da União e dos estados, assim como da representação classista na primeira instância da Justiça do Trabalho; pleiteava a participação do Ministério Público nos concursos da magistratura, algumas alterações na Justiça dos estados, bem como a extinção da vitaliciedade no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. A ela se apensou a PEC n. 112/95, de autoria do Deputado José Genoíno, objetivando a criação de um sistema de controle externo do Poder Judiciário. Essas propostas sofreram tão considerável ampliação no substitutivo do Deputado Jairo Carneiro, que o próprio Deputado José Genoíno

votou pela rejeição do substitutivo, tendo o deputado Hélio Bicudo, por sua vez, desautorizado a menção de seu nome como autor da PEC. Ao fazê-lo, alinhou-se ao protesto do Deputado Jarbas Lima, que denunciara tal ampliação como anti-regimental e inconstitucional. Por fim, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados acolheu matéria de igual extensão, resultante de inúmeros destaques supressivos e aditivos que desfiguraram o substitutivo da Deputada Zulaide Cobra.

No Senado, onde a proposta se apresenta como PEC n. 29/2000, novas alterações se produziram sob o influxo dos particularismos, daí resultando uma soma assistemática de alterações punctuais. Na busca por salvá-la, na investigação que se empreenda no anseio de aproveitá-la ainda que parcialmente, ouve-se apenas uma única afirmação consensual: a de que, em sua integridade, ela não satisfaz a qualquer dos setores interessados, ainda que contemplados, aqui e ali, com algum dispositivo de sua preferência.

Os debates, as emendas e respectivas justificativas, as audiências públicas, os substitutivos, os relatórios que se produziram durante esses longos anos consubstanciam valioso repertório, de indispensável consulta, como páginas para um diagnóstico e subsídio para qualquer ampla, universal, e necessária reforma do Poder Judiciário. O texto resultante de tumultuada tramitação, após ter sido aprovado na Câmara dos Deputados e parcialmente modificado na Câmara Alta, foi, por isso, acertadamente encaminhado pelo presidente do Senado, o Senador José Sarney, à Comissão de Constituição e Justiça, com o que se devolve sua apreciação à nova legislatura. Os pontos positivos que apresenta, como resultado de intenso labor, não nos permitem contudo avaliá-lo como esprelhando as aspirações de todos os interlocutores necessariamente implicados numa genuína reforma do Judiciário, ou, para dizer o que nos parece mais importante, no imprescindível movimento – cujos horizontes são mais largos – de modernização e democratização da administração da Justiça.

Faz-se aqui necessária nova referência ao Ministro Evandro Lins e Silva, de inesquecível memória, que, trazendo sua contribuição a esse debate em artigo que denominou "Reforma do Poder Judiciário", reclama que, deixando de lado por um instan-

te o problema de acomodação de competências superiores, naquilo que designa como “cúpula do Judiciário”, voltamos os olhos para a Justiça de primeira instância, onde, a seu ver, residia o principal problema da prestação jurisdicional: *Se formos mais abaixo, nos juizados dos grandes centros, a situação ainda é pior. Um juiz recebe centenas de processos por ano, devendo instruí-los e julgá-los. O resultado é que, de ano para ano, os autos vão-se amontoando, sem ser possível dirimir, com a presteza necessária, as inúmeras questões levadas à sua deliberação. Para manter em dia o serviço de uma Vara, é preciso um esforço inimaginável. O juiz despacha o expediente, que não é pequeno, ouve uma dezena de testemunhas, atende às partes, fiscaliza o cartório, preside os debates das audiências e ainda tem de dar uma ou duas sentenças por dia. (...) Aqui, na sua base, é que está a verdadeira crise da Justiça, contra a qual todos clamam e bradam. E o atraso com que são julgados os feitos, é a demora na solução das causas, importando, em muitos casos, numa denegação de justiça, pois muitas soluções vêm a ser dadas quando o interesse individual ou social em jogo já deixou de existir. Já disse e repito; os problemas de cúpula são de certo modo removíveis – a crise da Justiça está na sua base, tornando-a morosa, emperrada e tardia.*

Em seu art. 1º, parágrafo único, proclama a Constituição Brasileira de 1988: *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

Este enunciado repete, com alguma nuance, o que já se encontrava na Carta de 1967 (*todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido* – art. 1º, § 1º), na Constituição de 1946 (*todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido* – art. 1º), na Carta de 1937 (*o poder político emana do povo e é exercido em nome dele, e no interesse do seu bem estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade* – art. 1º), e na Constituição de 1934 (*todos os poderes emanam do povo e em nome dele são exercidos* – art. 2º).

Tendo sido este, na tradição normativa brasileira, um enunciado meramente retórico, escandalosamente inscrito nos instrumentos mais autoritários, não atraiu a merecida atenção, nem da doutrina, nem do Judiciário. Pareciam bastar, à primeira, considerações abstratas sobre a teoria

da separação dos poderes, enquanto parecia nortear-se o segundo, no exercício da jurisdição, pelas realidades concretas da cena política.

Nos primórdios do novo regime, não estando ainda bem claro esse conceito basilar da república, a Constituição de 1891 grafou em seu art. 15: *São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.* Para ela a soberania estava nos três “poderes” constituídos, que dominavam a cena política. Entretanto, a evolução constitucional revela que, na república, quem detém a soberania é o povo, o qual, quando não reserva a si mesmo diretamente o poder de governo, delega-o a agências governamentais.

O poder soberano do povo não decorre da Constituição: precede à Constituição e a instaura. Não sendo fraudulento – pronunciado por quem usurpa o poder do povo e em seu nome se investe na soberania –, é simplesmente declaratório o enunciado do princípio da soberania popular: corresponde ao reconhecimento de uma realidade histórica, à vitória da democracia sobre a oligarquia, da república sobre o absolutismo, do direito sobre o arbítrio. Às vésperas de uma Constituinte, podemos imaginar esse poder como um estoque, parte do qual será distribuído às agências do governo, parte do qual será exercido por agências autônomas, e cuja parte restante é reservada ao povo. A definição sobre quais sejam as funções do governo cria o estoque disponível de poder, que será distribuído às agências do governo.

Assembléias constituintes são momentos mágicos em que, pondo de lado os interesses circunstanciais, e agindo segundo aquilo que Rawls denominou “véu de ignorância”, os povos estabelecem seu pacto de convivência, o itinerário de sua história vindoura. Entretanto, achando-se a realidade social em constante mudança, e sendo injusto que o passado hipotecasse o futuro, não se pode conceber uma constituição imutável. É, porém, pressuposto formal que não possa ser alterada facilmente: deixaria de ser constituição aquela cuja força obrigatória se igualasse à da lei, não conseguindo impor-se aos corpos legislativo e executivo.

As constituições valem pela reverência que lhes é tributada. Não temos dúvida, por isso, de que os princípios constitucionais traçam limites ao constituinte derivado. A ilegitimidade do regime de 1964 não esta-

Em recente inquérito apresentado na televisão, foi dito que apenas 7% dos entrevistados consideram como importante a reforma do Poder Judiciário. Não se costuma estabelecer, portanto, a correlação entre a função jurisdicional e a segurança dos cidadãos, bem como entre o acesso à prestação jurisdicional e a garantia dos seus direitos, do seu trabalho, do seu salário, de seus bens, de sua dignidade.

va apenas na sua origem, mas também no fato de que, embora a princípio tivesse pretendido autolimitar-se pela subordinação a um estatuto básico (o ato institucional), acabou entregando-se ao arbítrio, na medida em que passou a alterá-lo licenciosamente, segundo os interesses momentâneos das facções predominantes.

A modernização da administração da Justiça não é assunto nosso, mas do conjunto da sociedade. Em recente inquérito apresentado na televisão, foi dito que apenas 7% dos entrevistados consideram como importante a reforma do Poder Judiciário. Não se costuma estabelecer, portanto, a correlação entre a função jurisdicional e a segurança dos cidadãos, bem como entre o acesso à prestação jurisdicional e a garantia dos seus direitos, do seu trabalho, do seu salário, de seus bens, de sua dignidade. Como patrimônio direto e inalienável da cidadania, a reforma do Judiciário não pertence a qualquer grupo isoladamente considerado, a nenhum tribunal, a nenhuma de nossas corporações. Por mais desenvolvidos que sejam nossos esforços, o impasse será a consequência fatal do apego às nossas posições individuais. Somente na conjugação desses esforços, na soma dessas posições individuais, no congraçamento repu-

blicano, será possível sua adequada valorização. Este é o momento de uma grande articulação, na qual, reunidos em torno de propósitos comuns, poderemos descobrir a reforma necessária, e, na sequência, implantá-la. Esse é o caminho que esperamos trilhar.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 *Revista de Direito Administrativo*, p. 175/179.
- 2 MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *A Constituição brasileira 1988: interpretações*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. p. 203.

ABSTRACT

The author enhances the importance of the creation of the High Court of Justice, instituted by the Constitution of 1988 with the mission of being the guardian of the common federal Law, and of the federal court of appeals, aiming that the concentration of law jurisdictions in only one Court of difficult access should be avoided, thus, making feasible the diffused control of constitutionality.

He comments about the Constitutional Amendment n. 29/2000, proceeding at Federal Senate, when he defines it as an attempt of disfigurement of the Brazilian Constitution and he points out that, equivocally, it started being designated as "Judiciary Reform", after having suffered various alterations during the tumultuous period of its procedure.

He states that the people's sovereign power doesn't come from the Constitution, but it precedes it and establishes it. According to the author, the constitutional conventions are magical moments in which the peoples establish their agreement to get on well with and they draw the directions of their future history.

At last, he asserts that the Judiciary Power reform, by means of modernization of the Justice administration, is a subject related to the entire society, because it is considered as a direct and inalienable patrimony of citizenship.

KEYWORDS – The Judiciary Reform; Justice administration – modernization; Constitutional Convention of 1988; Constitutional Amendment n. 29/2000.

Márcio Thomaz Bastos é Ministro de Estado da Justiça.